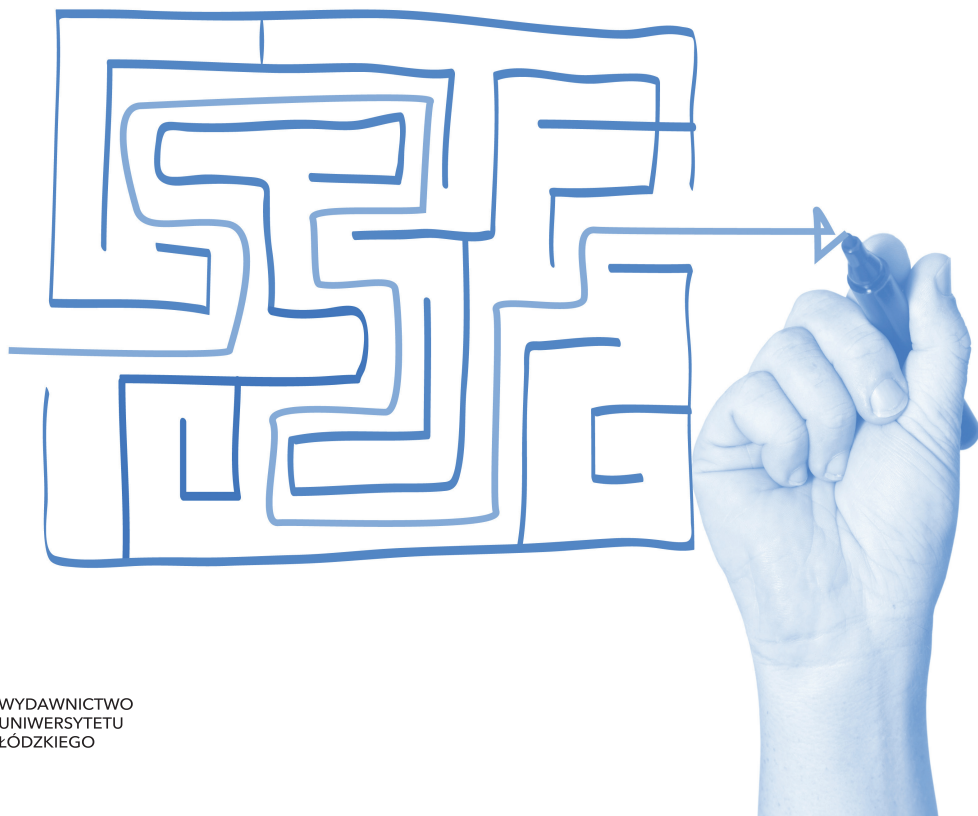


Ekonomia

Samorządowa polityka społeczna

Wyzwania i działania

pod redakcją Justyny Przywojskiej



Michał Sobczak¹

Ekonomia społeczna jako narzędzie lokalnej polityki społecznej na przykładzie województwa łódzkiego

Abstrakt: Autor przedstawia proces włączania i angażowania podmiotów ekonomii społecznej w działania lokalnej polityki społecznej na przykładzie województwa łódzkiego. Wychodzi od zdefiniowania pojęcia ekonomii społecznej oraz określenia podmiotów gospodarki społecznej. Następnie opisana została rola podmiotów ekonomii społecznej w polityce społecznej województwa łódzkiego w oparciu o dokumenty strategiczne na poziomie regionalnym. Wykazany został szereg korzyści jakie płyną z włączania podmiotów ekonomii społecznej w działania z zakresu lokalnej polityki społecznej.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, polityka społeczna, gospodarka społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, strategia województwa.

Wprowadzenie

Wśród zmian dokonujących się w systemie pomocy i integracji społecznej w Polsce w ostatnich latach, jedną z istotniejszych jest pluralizacja usług społecznych, która oznacza, że coraz więcej takich usług dostarczanych jest poza sektorem publicznym, czyli przez sektor prywatny, gospodarki społecznej, czy Kościół i instytucje wyznaniowe. Proces ten jest niewątpliwie przyszłością polityki społecznej, gdyż niesie ze sobą wprowadzenie konkurencji, a zarazem podniesienie jakości usług społecznych. Należy go jednak kontrolować, oceniać efektywność i racjonalność wydatków, a także dążyć do lepszej koordynacji działań. Nowi aktorzy polityki społecznej powinni być włączani na zasadach partnerskich do decydowania o priorytetach lokalnej polityki społecznej².

W artykule tym zostanie przedstawiony proces włączania i angażowania podmiotów ekonomii społecznej (PES) w działania lokalnej polityki społecznej na przykładzie województwa łódzkiego.

Pojęcie ekonomii społecznej i jej stan rozwoju w Polsce

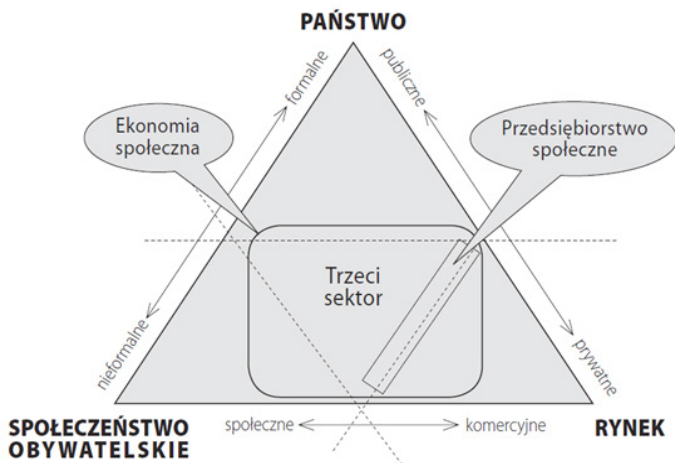
Ekonomia społeczna jest pojęciem bardzo trudnym do zdefiniowania i do dnia dzisiejszego nie doczekała się jednolitej, szeroko uznawanej definicji. Bywa wręcz nazywana mianem „koncepcji chaotycznej”, choć tak naprawdę jest zlepkiem wielu chaotycznych

¹ Doktorant w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

² M. Grewiński, *Od administrowania do zarządzania usługami społecznymi*, [w:] M. Grewiński, B. Skrzypczak, *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Wydawnictwo WSP TWP w Warszawie, Warszawa 2011, s. 44.

prób określenia czym jest i czym może być ekonomia społeczna. W definiowaniu tego pojęcia niezbyt dobrze sprawdza się nadanie ram instytucjonalno-prawnych, gdyż często jesteśmy zaskakiwani przez przedsiębiorców społecznymi działaniami w kolejnych formach prawnych – wcześniej typowych dla pierwszego czy drugiego sektora gospodarki. Dlatego wielu autorów podejmuje się definiowania tego pojęcia od strony celów i sposobów działania³.

Ekonomii społecznej nie należy traktować jako nowego podejścia do ekonomii, czy tym bardziej jej odrębnej gałęzi, ponieważ pojęcie dotyczy segmentu działalności gospodarczej ulokowanej w trójkącie, którego boki wyznaczają: gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne (rys. 1). Ekonomia społeczna wpisana w ten trójkąt ma za zadanie godzić odmienne racjonalności przypisywane rynkowi, państwu i społeczeństwu⁴. Zatem bardziej trafne wydaje się określenie „gospodarka społeczna”, co dodatkowo jest zgodne z dosłownym tłumaczeniem *social economy*, lecz to sformułowanie „ekonomia społeczna” rozpowszechniło się w dokumentach rządowych i literaturze przedmiotu.



Rysunek 1. Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej

Źródło: J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, *Ekonomia Społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, Nr 1/2007, s. 11.

R. Murray rozumie przez ekonomię społeczną wszelkie obszary gospodarki, które nie budzą zainteresowania sektora prywatnego. Mieści się w tym państwo, ale także „ekonomia obywatelska” filantropijnego trzeciego sektora, przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie funkcjonujące na wolnym rynku oraz wiele odmian pomocy wzajemnej w gospodarstwie domowym, sieci społeczne, stowarzyszenia nieformalne, a także ruchy społeczne⁵.

³ H. Izdebski, *Czym jest ekonomia społeczna?*, *Ekonomia Społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, Nr 1/2007, s. 49–50.

⁴ J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] J. Hausner (red.) *Ekonomia Społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 11.

⁵ R. Murray, *Niebezpieczeństwo i szansa. Kryzys a nowa ekonomia społeczna*, *Ekonomia Społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, Nr 1/2010, s. 93.

Podmioty ekonomii społecznej

Pojęcie gospodarki społecznej zdecydowanie łatwiej zrozumieć wychodząc od sposobów działania podmiotów do niej zaliczanych. W. Toczyski ujmując to w postaci trzech filarów ekonomii społecznej:

1. Działalność gospodarcza, której cele przeważają nad zyskiem. Działalność co prawda jest weryfikowana przez rynek, ale cele ekonomiczne nie przesądzają o misji zakładanych przedsiębiorstw, gdyż powinny one dostarczać produkty lub usługi cenne z punktu widzenia społeczności lokalnej. Zyski z takiej działalności nie powinny być dzielone między członków, a przeznaczone na realizację celu społecznego.

2. Aktywizacja społeczności lokalnej i budowanie solidarności społecznej staje się instrumentem integracji społecznej.

3. Praca jako dobro kulturowe, tj. antidotum na bierność zawodową i destrukcję społeczną wynikającą z bezrobocia. Prowadzi to do akceptacji zatrudnienia socjalnego, którego celem nie jest praca zarobkowa, a aktywność prowadząca do odzyskania zdolności zatrudnienia.

Można uznać, że ekonomia społeczna propaguje nietypowy rodzaj przedsiębiorczości, w którym najistotniejsze jest włączanie ludzi do pracy. Praca stanowi przesłankę umacniania więzi społecznych związaną z włączaniem beneficjentów w procesy decyzyjne dotyczące przedsiębiorstwa⁶. Mając na uwadze powyższe założenia można dość łatwo stwierdzić, czy dana organizacja jest podmiotem gospodarki społecznej, porównując zakres jej działalności podstawowej do ww. założeń.

Niezależnie od trudności definicyjnych ekonomia społeczna jest coraz bardziej potrzebna we współczesnym świecie. Gospodarka społeczna stwarza możliwość organizacji produkcji i wzorów konsumpcji poprzez niezależne, demokratyczne formy współpracy. Dzięki ukierunkowaniu na niezaspokojone przez państwo bądź wolny rynek potrzeby, gospodarka społeczna przynosi innowacyjne rozwiązania⁷.

Podmioty ekonomii społecznej możemy podzielić na pięć głównych grup:

1. Przedsiębiorstwa społeczne, będące fundamentem ekonomii społecznej.

2. Podmioty reintegracyjne, służące reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, np. Zakłady Aktywności Zawodowej (ZAZ), Warsztaty Terapii Zajęciowej (WTZ), Centra Integracji Społecznej (CIS), Kluby Integracji Społecznej (KIS). Form tych nie można uznać za przedsiębiorstwa, ale mogą przygotowywać do prowadzenia lub pracy w przedsiębiorstwie społecznym lub być prowadzone jako usługa na rzecz społeczności lokalnej przez przedsiębiorstwa społeczne.

3. Podmioty działające w sferze pożytku publicznego, które prowadzą działalność ekonomiczną, zatrudniają pracowników, choć ich działanie nie jest oparte na ryzyku ekonomicznym. Są to organizacje pozarządowe prowadzące działalność od-

⁶ W. Toczyski, *Niezborności ekonomii społecznej? Rola i miejsce ekonomii społecznej w programach operacyjnych*, Trzeci Sektor, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Nr 9/2007, s. 37–38.

⁷ D. Jarre, *Europejski model społeczny i usługi socjalne użyteczności publicznej. Możliwości dla sektora gospodarki społecznej*, [w:] E. Leś, M. Ołdak, *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Collegium Civitas Press, Warszawa 2007, s. 65.

płatną i nieodpłatną korzyść publiczną; podmioty te mogą stać się przedsiębiorstwami społecznymi, o ile podejmą działalność gospodarczą w określonym zakresie, podejmując również zobowiązania statutowe odnośnie do dystrybucji zysku.

4. Podmioty sfery gospodarczej, które tworzone były jednak w związku z realizacją celu społecznego, bądź dla których leżący we wspólnym interesie cel społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej. Podmioty te nie spełniają jednak wszystkich cech i warunków dotyczących działalności przedsiębiorstwa społecznego. Do tej grupy można zaliczyć: organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, z której zyski wspierają realizację celów statutowych, niektóre zakłady aktywności zawodowej (o mocno rozwiniętej sferze gospodarczej), różne typy spółdzielni (nie wliczając spółdzielni socjalnych).

5. Inicjatywy o charakterze nieformalnym, wśród których można wyróżnić, np. ruch rodzających się kooperatyw spożywców, różnorakie ruchy miejskie, lokatorskie sąsiedzkie. Można tu zaliczyć również spółdzielnie uczniowskie, których w 2011 r. w całym kraju było ok. 5 tys., które formalnymi organizacjami nie są, ale stanowią doskonałą bazę do rozwoju ekonomii społecznej. W tej kategorii mieści się również mocno rozpowszerechniona forma kół gospodyń wiejskich⁸.

Miejsce dla ekonomii społecznej można znaleźć praktycznie we wszystkich gospodarkach. W krajach rozwiniętych rozwija się ze względu na kryzys idei państwa opiekuńczego. Niedostatki systemu polityki społecznej wypełniane są przez PES. W przypadku krajów rozwijających się, gospodarka społeczna kwitnie, gdyż brak jest zaufania do organizacji pozarządowych, sektor publiczny jest niezdolny do świadczenia usług socjalnych na odpowiednim poziomie, a sektor prywatny ogarnięty jest przez swoistą apatię. Co ciekawe, podmioty gospodarki społecznej wszędzie napotykają zbliżone bariery ograniczające wejście na rynek, tj. ekonomiczne (brak środków), społeczne (brak powiązań z organizacjami lokalnymi), instytucjonalne formalne (brak odpowiednich przepisów, czy ochrony państwa) oraz instytucjonalne nieformalne (niemożność dostosowania się kulturowego)⁹. Rozwiązanie powyższych problemów wydaje się być warunkiem koniecznym, aby ekonomia społeczna znalazła swoje miejsce w gospodarce i polityce społecznej.

Obecny stan sektora gospodarki społecznej w Polsce wynika w dużej mierze z uwarunkowań historycznych. Często rozpowszechnienie takich, a nie innych form prawnych PES wynika z możliwości ich powstawania w okresie PRL, a nawet zaborów. Choć pojawienie się w naszym systemie prawnym kilku nowych form podmiotów ekonomii społecznej jest wynikiem zaczerpnięcia dobrych praktyk z innych krajów w celu rozwiązania istotnych problemów społecznych, np. spółdzielnie socjalne oparte zostały o wzorce włoskie. Tabela 1 przedstawia dopuszczalne w Polsce formy prawne podmiotów ekonomii społecznej wraz z aktami prawnymi regulującymi ich funkcjonowanie.

⁸ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Zespół ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, Projekt z dnia 30 kwietnia 2014, Warszawa 2014, s. 24–25.

⁹ J. Robinson, *Omijanie barier społecznych i instytucjonalnych w dostępie do rynku: jak przedsiębiorcy społeczni identyfikują i oceniają istniejące możliwości*, [w:] J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP w Warszawie, Warszawa 2010, s. 110–115.

Tabela 1. Dopuszczalne formy prawne podmiotów ekonomii społecznej w Polsce

Forma prawna:	Podstawowy akt prawny:
Stowarzyszenie	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn. zm.)
Fundacja	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 1984 nr 21 poz. 97 z późn. zm.)
Spółdzielnia	Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210 z późn. zm.)
Spółdzielnia socjalna	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651 z późn. zm.)
Centrum Integracji Społecznej	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003 nr 122 poz. 1143 z późn. zm.)
Klub Integracji Społecznej	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003 nr 122 poz. 1143 z późn. zm.)
Zakład Aktywności Zawodowej	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776 z późn. zm.)
Warsztat Terapii Zajęciowej	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997 Nr 123 poz. 776 z późn. zm.)
Spółka non-profit	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037 z późn. zm.)
Bank spółdzielczy	Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. 2000 nr 119 poz. 1252 z późn. zm.)
Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe	Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 855, z późn. zm.)
Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych	Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 2003 nr 124 poz. 1151 z późn. zm.)
Lokalne Grupy Działania	Ustawa z 7 kwietnia 1989r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.), Ustawa z 7 marca 2007r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427) oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005, str. 1).
Kościelne osoby prawne	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polsce Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 29 poz. 154 z późn. zm.)

Źródło: opracowanie własne.

Należy pamiętać, że każda forma spółdzielcza¹⁰ w sprawach nie uregulowanych specyficznymi dla niej ustawami podlega również pod prawo spółdzielcze. Poza wymienionymi wyżej podmiotami można spotkać kilka form pokrewnych jak wspólnoty mieszkaniowe, czy nieformalne grupy jak komuny, itp. Wspólnoty mieszkaniowe trudno jednak zakwalifikować, jako podmioty ekonomii społecznej,

¹⁰ Spółdzielnia, spółdzielnia socjalna, bank spółdzielczy, SKOK.

gdyż ich celem jest zarządzanie nieruchomością w imieniu lokatorów, a nie działalność gospodarcza mająca realizować cel społecznie użyteczny. W przypadku podmiotów nieformalnych, mogą być one często doskonałymi przykładami przedsięwzięć z zakresu gospodarki społecznej, jednak ich nieformalny charakter sprawia, że brakuje wiarygodnych opracowań w tym temacie.

Liczba i siła podmiotów ekonomii społecznej zwiększa się z każdym rokiem. Jednak nie każdy z wymienionych w tabeli 1 typów organizacji rozwija się w Polsce równomiernie, a niektóre mają wręcz znikome znaczenie społeczno-gospodarcze.

Podsumowując, sektor ekonomii społecznej w Polsce jest bardzo zróżnicowany. Do systemu prawnego wprowadzono wiele różnych form podmiotów gospodarki społecznej, choć najbardziej rozwinięte i rozpowszechnione są te o długiej nieprzerwanej tradycji. Część typów PES jeszcze nie zdążyła się spopularyzować, chociaż rozwijają się bardzo prężnie. Najszybciej rozwijają się te typy podmiotów, dla których dedykowano specjalne rozwiązania ustawowe (np. działalność pożytku publicznego) lub uzyskały możliwość korzystania ze wsparcia finansowego ze środków publicznych (np. spółdzielnie socjalne). Specjalne warunki stworzone dla nich mają na celu nakierowanie ich aktywności na rozwiązywanie ważnych kwestii społecznych poprzez świadczenie wyspecjalizowanych usług społecznych.

Rola podmiotów ekonomii społecznej w polityce społecznej w województwie łódzkim

Zgodnie ze Strategią Rozwoju Kraju 2020 ciężar odpowiedzialności za politykę społeczną przenoszony jest na poziom samorządowy.¹¹ W ramach województwa łódzkiego podstawowym dokumentem określającym ramy inkluzji społecznej jest Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020 uchwalona w dniu 26 lutego 2013 r. uchwałą Nr XXXIII/644/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego¹². Strategia została opracowana w oparciu o wnioski płynące z opracowanej w 2010 roku przez Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi Diagnozy strategicznej oraz szerokich konsultacji społecznych. Strategia ta jest podstawą do tworzenia strategii rozwoju gmin i innych strategii subregionalnych lub sektorowych oraz studiów uwarunkowań, kierunków i planów zagospodarowania przestrzennego różnych szczebli samorządowych¹³.

Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020 przyjmuje wizję rozwoju regionu: *Region spójny terytorialnie i wizerunkowo, kreatywny i konkurencyjny w skali kraju i Europy, o najlepszej dostępności komunikacyjnej, wyróżniający się atrakcyjnością inwestycyjną i wysoką jakością życia*. Takiej wizji rozwoju odpowiada misja regionu łódzkiego zorientowana na: *Prowadzenie zintegrowanej i terytorialnie ukierunkowanej*

¹¹ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25.09.2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (Monitor Polski 2012, poz. 882), s. 22–23.

¹² W praktyce jest to zaktualizowana *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007–2020*, której zmieniono nazwę.

¹³ <http://www.strategia.lodzkie.pl/> [dostęp 16.04.2014].

*polityki zrównoważonego rozwoju, opartej na współpracy gospodarczej, budowaniu więzi społecznych oraz tożsamości regionalnej*¹⁴.

Strategia wprowadza nowe podejście do rozwoju, poprzez odejście od planowania sektorowego na rzecz budowy i wzmacniania kapitału terytorialnego. Chodzi o wzmocnienie i lepsze wykorzystanie unikalnych potencjałów rozwojowych (kapitałów terytorialnych w sferze gospodarczej, społecznej i przestrzennej) tkwiących w regionie oraz skumulowanych w wyznaczonych obszarach funkcjonalnych. Wymiar podstawowy stanowi polityka horyzontalna realizowana na obszarze całego województwa i adresowana do wszystkich podmiotów funkcjonujących w regionie. Składają się na nią trzy filary rozwoju regionu, tj. spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna. Aby lepiej wykorzystać specyfikę poszczególnych obszarów województwa politykę horyzontalną uzupełniono o terytorialno-funkcjonalną realizowaną na terenie obszarów miejskich, obszarów wiejskich oraz wyspecjalizowanych obszarów funkcjonalnych i adresowaną do podmiotów funkcjonujących w wyznaczonych obszarach. Rolą samorządu wojewódzkiego w ramach strategii ma być koordynacja realizacji strategii, a same działania mają być podejmowane przez instytucje niższych szczebli oraz sektor prywatny i pozarządowy¹⁵.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania najbardziej interesującym z zakresu polityki horyzontalnej jest filar rozwoju: spójność społeczna, który ma być budowany przez świadomość regionalną i lokalną, tożsamość kulturową, samoorganizację społeczności oraz współpracę między grupami i samorządami terytorialnymi. Działania rozwojowe mają być ukierunkowane na zapewnienie wysokiego poziomu kapitału społecznego, zmniejszanie nierówności społecznych oraz wzmocnienie solidarności lokalnej, co w efekcie ma przyczynić się do wzrostu spójności społecznej województwa i poprawy jakości życia. Za warunek konieczny podniesienia jakości życia uznano wysoki standard i dostępność do usług publicznych, szczególnie w zakresach: edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i pieczy zastępczej, kultury, sportu, turystyki i rekreacji. Zmniejszanie nierówności społecznych odbywać się ma dzięki działaniom reintegrującym grupy wykluczonych i przeciwdziałającym przejawom dyskryminacji. Temu zadaniu sprzyjać mają inicjatywy aktywizujące społeczności lokalne, wspieranie sektora organizacji pozarządowych oraz kształtowanie tożsamości regionalnej, dzięki czemu budowane mają być zaufanie i więzi społeczne, promowane postawy obywatelskie oraz aktywności na rzecz dobra wspólnego¹⁶.

Dla budowy spójności społecznej regionu określono jeden cel strategiczny: *Aktywne społeczeństwo obywatelskie, z dobrym dostępem do usług publicznych, sprzyjające włączeniu społecznemu grup wykluczonych*, któremu przyporządkowano szereg celów operacyjnych i strategicznych kierunków działań (tab. 2).

¹⁴ *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2020, s. 73.

¹⁵ Tamże, s. 74–75.

¹⁶ Tamże, s. 85.

Tabela 2. Cele operacyjne i strategiczne kierunki działań w ramach filaru „Spójność społeczna” Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020

Cele operacyjne	Strategiczne kierunki działań
Wysoki poziom kapitału społecznego i silne społeczeństwo obywatelskie	Rozwój społeczności lokalnych
	Wzmacnianie tożsamości regionalnej
Wysoki standard i dostęp do usług publicznych	Rozwój usług i poprawa dostępu do sektora edukacji
	Rozwój usług i poprawa dostępu do sektora ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz pieczy zastępczej
	Rozwój usług i poprawa dostępu do sektora kultury, sportu, turystyki i rekreacji
	Rozwój cyfryzacji i usług cyfrowych w sektorze publicznym
Reintegracja społeczna grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym	Przeciwdziałanie ubóstwu ekonomicznemu
	Reintegracja zawodowa oraz przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniom społecznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zarząd Województwa Łódzkiego, Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020. Łódź 2020, s. 85.

Zakłada się, że osiągnięcie celu „Wysoki poziom kapitału społecznego i silne społeczeństwo obywatelskie” przyczyni się do szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawy spójności społecznej regionu, co znacząco wpłynie na wzrost jakości życia mieszkańców, a tym samym na wzrost atrakcyjności i konkurencyjności województwa. Ważnym elementem pozwalającym na osiągnięcie tego celu jest dalszy rozwój i profesjonalizacja organizacji pozarządowych. W przypadku celu „Wysoki standard i dostęp do usług publicznych”, zakłada się, że jego realizacja przyczyni się do zmniejszenia zróżnicowania poziomu dostępu do infrastruktury społecznej i zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności w tym zakresie, wpłynie na poprawę jakości życia, podniesie atrakcyjność regionu jako miejsca zamieszkania i zapewni włączenie wszystkich mieszkańców w procesy rozwojowe¹⁷.

Ostatni z przedstawionych w tabeli 2 celów operacyjnych jest zarazem najważniejszym z punktu widzenia niniejszego opracowania. Jego osiągnięcie ma wpłynąć na podniesienie jakości kapitału ludzkiego i społecznego, przywrócić niewykorzystywane zasoby siły roboczej na rynek pracy, a co za tym idzie zwiększyć potencjał społeczno-gospodarczy województwa łódzkiego. Zakłada się działania w sferach pomocy przy wejściu na rynek pracy osób dotychczas wykluczonych, efektywnego zwalczania ubóstwa, aktywizacji społecznej i kulturalnej oraz podnoszenia kwalifikacji grup defaworyzowanych, a także zwalczania patologii społecznych. Bardzo ważnym elementem pozwalającym na osiągnięcie tego celu ma być wykorzystanie sektora ekonomii społecznej, który pozwala rozwiązywać problemy społeczne metodami gospodarczymi. Proponuje się aktywizację istniejących oraz tworzenie nowych

¹⁷ Tamże, s. 86–88.

podmiotów ekonomii społecznej, włączających w działalność ekonomiczną osoby marginalizowane na lokalnych rynkach pracy oraz ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym¹⁸.

W ramach omawianego powyżej celu operacyjnego wyszczególniono dwa strategiczne kierunki działań. Pierwszy to „Przeciwdziałanie ubóstwu ekonomicznemu”, w ramach którego zakłada się przeciwdziałanie wyuczonej bezradności (projekty edukacyjne i szkoleniowe oraz rozwój przedsiębiorczości społecznej) oraz wspieranie dzieci i młodzieży z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej (programy wyrównujące szanse edukacyjne). Drugi to „Reintegracja zawodowa oraz przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniom społecznym” oparty o rozwój i upowszechnianie ekonomii społecznej (rozwój i wsparcie różnego typu podmiotów z tego sektora), aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (organizacja różnych form szkoleniowo-rehabilitacyjnych i zatrudnienia wspieranego) oraz zapobieganie i przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego (profilaktyka, szkolenia, edukacja)¹⁹.

Podstawową instytucją publiczną prowadzącą z ramienia samorządu wojewódzkiego działania z zakresu polityki społecznej, w tym koordynującą realizację Strategii w sferze społecznej (w tym włączenia społecznego), jest Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi (RCPS). Jego podstawowym celem działania jest wyrównywanie szans życiowych osób wymagających wsparcia i zagrożonych wykluczeniem. W tym celu RCPS podejmuje współpracę w ramach szeroko rozumianej polityki społecznej z innymi jednostkami Samorządu Województwa, jednostkami samorządu terytorialnego, administracją rządową, kościołami i związkami wyznaniowymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej, placówkami ochrony zdrowia, oświaty i kultury, jednostkami naukowo-badawczymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Do najważniejszych obszarów działań tej instytucji należą²⁰:

- wdrażanie aktywnej polityki społecznej,
- systemowa pomoc osobom i rodzinom,
- tworzenie warunków sprzyjających uczestnictwu w życiu społecznym osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- zapobieganie i przeciwdziałanie problemom uzależnień,
- zwiększenie samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych,
- propagowanie aktywnego trybu życia i wsparcie osób w wieku poprodukcyjnym.

Bardzo istotnym elementem Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego jest prowadzenie działań z zakresu polityki społecznej nie tylko z wykorzystaniem zasobów sektora publicznego, ale również przypisanie ważnej roli organizacjom pozarządowym, czy podmiotom ekonomii społecznej. Aby podmioty gospodarki społecznej mogły sprostać pokładanym oczekiwaniom stworzono Wieloletni Plan Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata

¹⁸ Tamże, s. 91.

¹⁹ Tamże, s. 92.

²⁰ http://www.rcps-lodz.pl/O_nas/1/0/ [dostęp na: 17.04.2014]

2013–2020²¹. Celem głównym Planu jest: *wzmocnienie pozycji i roli ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej w aktywnej integracji społecznej i zawodowej mieszkańców województwa łódzkiego*²². Dla realizacji planu przyjęto 3 cele szczegółowe, które podzielono na priorytety, działania i poddziałania. Podstawowy schemat Planu przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Schemat Wieloletniego Planu Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata 2013–2020

Cele szczegółowe	Priorytety	Działania
Zwiększanie aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców społeczności lokalnej w oparciu o zasady i narzędzia ekonomii społecznej.	Reintegracja społeczno-zawodowa beneficjentów systemu instytucji pomocy i integracji społecznej, instytucji rynku pracy oraz podmiotów ekonomii społecznej.	Włączenie instrumentów ekonomii społecznej do programów aktywizacji społeczno-zawodowej prowadzonej przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe urzędy pracy. Rozwój kompleksowej oferty aktywizujących, specjalistycznych usług społecznych w ramach lokalnej sieci wsparcia społecznego.
	Efektywność ekonomiczna podmiotów ekonomii społecznej (PES).	Podnoszenie kompetencji kadry zarządzającej i pracowników oraz przyszłych pracowników PES.
Spójny system instytucji wsparcia ekonomii społecznej w województwie łódzkim.	Dostęp do profesjonalnych usług wspierających PES.	Stworzenie sieci współpracy Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej.
		Rozwój usług Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej
	Stworzenie systemu wsparcia finansowego dla PES.	Działania na rzecz tworzenia, promocji i upowszechniania mechanizmów finansowych dla tworzenia PES.
		Działania na rzecz tworzenia zwrotnych i bezzwrotnych mechanizmów finansowych dla rozwoju PES.
	Włączenie tematyki ES w politykę rozwoju województwa i stała koordynacja jej rozwoju.	Koordynacja i zwiększenie jakości działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej w województwie.
		Inicjowanie zmian sprzyjających spójności działań w zakresie ekonomii społecznej w regionie.

²¹ Uchwała Nr 796/13 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Planu Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata 2013–2020.

²² Wieloletni Plan Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata 2013–2020, s. 46.

Partnerstwo lokalne na rzecz rozwoju ekonomii społecznej i upowszechniania jej idei.	Wzmocnienie współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej, opartej na relacjach partnerskich i współodpowiedzialności za zrównoważony rozwój lokalny.	Nawiązanie i rozwój współpracy na rzecz tworzenia lub wzmocnienia istniejących podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych.
		Tworzenie, na poziomie lokalnym, partnerstw i platform współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie rozwoju i promocji ekonomii społecznej.
	Rozwój idei ekonomii społecznej	Działania na rzecz popularyzacji wiedzy na temat ekonomii społecznej, skierowane do konkretnych grup docelowych.
		Prowadzenie stałych, powtarzalnych działań promocyjno-informacyjnych w regionie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wieloletni Plan Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata 2013–2020, s. 47–77.

Powyższe cele Wieloletniego Planu rozwoju wskazują, że może on być dobrą odpowiedzią na problemy sektora ekonomii społecznej, które ujawnił raport „Diagnoza sytuacji sektora ekonomii społecznej w województwie łódzkim” przygotowany przez J. Krzyszkowskiego dla Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. Autor dostrzega w podmiotach ekonomii społecznej naturalnego partnera dla administracji publicznej w rozwiązywaniu trudnych kwestii społecznych regionu. Jednak dla właściwego zagospodarowania potencjału gospodarki społecznej dla lokalnej polityki społecznej potrzeba:

- wiedzy i zrozumienia idei gospodarki społecznej przez władze i administrację,
- stworzenie wizerunku gospodarki społecznej jako podmiotów lokalnych,
- podniesienia poziomu wiedzy i umiejętności wśród pracowników i kadry zarządzającej podmiotami ekonomii społecznej,
- odejścia od wizerunku ekonomii społecznej jako działalności charytatywnej,
- promowania ekonomii społecznej w regionie,
- działań edukacyjnych nt. ekonomii społecznej od poziomu gimnazjalnego,
- aktywizacji społeczności lokalnych,
- rozwoju kompetencji realizatorów i partnerów budowy ekonomii społecznej w regionie,
- stałego monitoringu rozwoju ekonomii społecznej w regionie,
- patronatu władz oraz strategicznego zarządzania tym sektorem z ich strony²³.

²³ J. Krzyszkowski, *Diagnoza sytuacji sektora ekonomii społecznej w województwie łódzkim*, Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, Łódź 2011, s. 44–53.

Aby móc kontrolować efekty wdrażania strategii opracowano szereg bardzo konkretnych i wymiernych wskaźników świadczących o realizacji poszczególnych działań. Oto tylko wybrane wskaźniki do osiągnięcia do 2020 roku:

- Na terenie każdego powiatu ma funkcjonować co najmniej 1 KIS, a na terenie województwa powinno być 9 CIS-ów,
- Będą funkcjonowały 4 ZAZ-y,
- 60% WTZ-ów nawiąże współpracę z jakimiś podmiotami w sprawie zatrudnienia uczestników,
- 10% PES będzie prowadziło działalność gospodarczą,
- 40 nowych podmiotów ekonomii społecznej utworzonych w oparciu o system dotacyjny,
- 40% jednostek samorządu terytorialnego ma spróbować powierzyć realizację zadań publicznych podmiotom ekonomii społecznej lub zastosować klauzule społeczne w zamówieniach publicznych,
- 5% jednostek samorządu terytorialnego mają utworzyć spółdzielnie socjalne osób prawnych,
- na terenie województwa mają działać i współpracować ze sobą 4 OWES-y,
- 40% szkół gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych i wyższych ma wprowadzić do programu nauczania elementy przedsiębiorczości społecznej²⁴.

Przegląd powyższych wskaźników pokazuje, że oczekuje się w województwie łódzkim bardzo konkretnych rezultatów realizacji Planu. Dodatkowo zbudowano obraz sektora ekonomii społecznej w roku 2020 dla regionu. Plan ten należy ocenić jako bardzo ambitny, zważywszy na fakt, iż obecnie większość ww. wskaźników znajduje się na poziomie bliskim zera. Koszty realizacji tego Planu to blisko 120 mln złotych, które zostaną pokryte z wielu źródeł: samorządu województwa łódzkiego, samorządów terytorialnych, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Europejskiego Funduszu Społecznego²⁵.

Podsumowanie

Ponieważ realizacja polityki społecznej przebiega głównie na poziomie samorządowym, instrumenty jakimi dysponuje gospodarka społeczna, mogą być bardzo pomocne w rozwiązywaniu wielu lokalnych problemów, takich jak:

- aktywizacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;
- aktywizacja zawodowa osób wykluczonych;
- przedłużenie aktywności zawodowej;
- integracja społeczna;
- pozyskiwanie środków zewnętrznych;
- przeciwdziałanie ucieczce młodych;
- aktywizacja starszych mieszkańców (zawodowa i społeczna);

²⁴ Wieloletni Plan Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata 2013–2020, s. 80–96.

²⁵ Tamże, s. 9.

- przeciwdziałanie alienacji i anonimowości nowych osiedli;
- oddłużanie mieszkań komunalnych i spółdzielczych;
- przeciwdziałanie uzależnieniu od pomocy społecznej, niezaradność życiowa;
- rosnące wydatki z budżetów lokalnych na cele społeczne²⁶.

Podmioty ekonomii społecznej rozwiązują wyżej wymienione problemy lokalne bezpośrednio, bądź pośrednio dzięki swojej działalności. Lista korzyści dla samorządu lokalnego jest nawet dłuższa:

- zwiększenie bazy podatkowej;
- powstanie solidnych, lokalnych dostawców usług;
- powstanie nowych miejsc pracy;
- zatrzymanie odpływu młodych ludzi a także wydłużenie aktywności zawodowej mieszkańców;
- zmniejszenie wydatków socjalnych;
- powstanie nowych partnerów szczególnie zainteresowanych rozwojem społeczności lokalnej²⁷.

Jednak, żadne z powyższych korzyści nie będą możliwe do osiągnięcia, jeśli samorządy lokalne nie wspomogą działalności podmiotów ekonomii społecznej na początku, tym bardziej, że duża część najbardziej innowacyjnych przedsiębiorców społecznych z pewnością pojawi się tam, gdzie uzyskają lepsze warunki do rozwoju swoich organizacji. Podobne warunki samorządy spełniają zachęcając inwestorów komercyjnych do ulokowania działalności na danym obszarze.

Podmioty ekonomii społecznej doskonale znajdują luki w systemie polityki społecznej, gdyż w swoich działaniach schodzą do poziomu jednostkowych przypadków. Jednak ich działalność nie powinna przesłaniać (przez działania doraźne) problemów, które należałoby rozwiązać systemowo przez instytucje publiczne. Gospodarka społeczna może łagodzić pojedyncze przypadki, ale nie rozwiąże problemów społecznych w skali makro. Jednakże, przedstawiciele ekonomii społecznej powinni być włączani w procesy dialogu społecznego, gdyż jako jednostki o dużej elastyczności usług społecznych łatwiej wyłapują luki systemowe i są w stanie wspomóc organy państwa w ich systemowym łataniu²⁸.

Należy jednak pamiętać, że zlecanie przez administrację publiczną coraz większej liczby zadań podmiotom ekonomii społecznej powoduje, że powoli tracą te organizacje swoją elastyczność, która pozwalała im ponosić wydatki zgodnie z nowo pojawiającymi się potrzebami. Zazwyczaj umowy z instytucjami publicznymi oznaczają realizację ściśle określonego planu bez możliwości jego modyfikacji. A zatem, sektor gospodarki społecznej traci zdolność do szybkiego reagowania na pojawiające się potrzeby, co dotąd było jego ważną zaletą. Aby nie zatracić tej jakże ważnej zdolności

²⁶ A. Sobolewski, P. Klimek, J. Piekutowski, *Ekonomia społeczna w kreowaniu polityki lokalnej gmin i powiatów*, Stowarzyszenie Czas Przestrzeń Tożsamość, Szczecin 2009, s. 10–11.

²⁷ Tamże, s. 12.

²⁸ A. H. Cho, *Polityka, wartości i przedsiębiorczość społeczna – analiza krytyczna*, [w:] J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts, *Przedsiębiorczość społeczna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, 2010, s. 65–68.

należy dążyć do swoistego stanu równowagi, w której administracja będzie traktować ekonomię społeczną jako specjalistów, z których wiedzy i doświadczenia należy korzystać, a nie traktować jako podmioty wykonujące zlecone zadania, tylko taniej i z większym zaangażowaniem²⁹.

Bibliografia

- Grewiński M., Skrzypczak B., *Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej*, Wydawnictwo WSP TWP w Warszawie, Warszawa 2011.
- Hausner J. (red.), *Ekonomia Społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
- <http://www.strategia.lodzkie.pl/>
- http://www.rcps-lodz.pl/O_nas/1/0/
- Izdebski H., *Czym jest ekonomia społeczna?*, *Ekonomia Społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, Nr 1/2007, s. 49–50.
- Krzyszowski J., *Diagnoza sytuacji sektora ekonomii społecznej w województwie łódzkim*, Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, Łódź 2011.
- Leś E., Ołdak M. (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Collegium Civitas Press, Warszawa 2007.
- Mair J., Robinson J., Hockerts K. (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP w Warszawie, Warszawa 2010.
- Murray R., *Niebezpieczeństwo i szansa. Kryzys a nowa ekonomia społeczna*, *Ekonomia Społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010, Nr 1/2010, s. 89–120.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Zespół ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*, Projekt z dnia 30 kwietnia 2014, Warszawa 2014.
- Poławski P. (red.), *Trzeci sektor: fasady i realia*, IPISS, Warszawa 2012.
- Sobolewski A., Klimek P., Piekutowski J., *Ekonomia społeczna w kreowaniu polityki lokalnej gmin i powiatów*, Stowarzyszenie Czas Przestrzeń Tożsamość, Szczecin 2009.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007–2020.
- Toczyński W., *Niezborności ekonomii społecznej? Rola i miejsce ekonomii społecznej w programach operacyjnych*, *Trzeci Sektor*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Nr 9/2007, s. 36–45.
- Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25.09.2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (Monitor Polski 2012, poz. 882).
- Uchwała Nr 796/13 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Planu Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata 2013–2020.
- Wieloletni Plan Działań na Rzecz Rozwoju i Upowszechniania Ekonomii Społecznej w Województwie Łódzkim na lata 2013–2020.
- Zarząd Województwa Łódzkiego, *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, Łódź 2020.

²⁹ A. Skalec, *Komercjalizacja trzeciego sektora – zagrożenie misji organizacji pozarządowych*, [w:] P. Poławski (red.), *Trzeci sektor: fasady i realia*, IPISS, Warszawa 2012, s. 152.

Książka wpisuje się w nurt rozważań na temat aktualnych procesów i zjawisk zachodzących w lokalnych i regionalnych społecznościach. Jej celem jest ukazanie różnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w ramach przysługującego mu prawa do tworzenia własnych rozwiązań i strategii w obszarze polityki społecznej. Autorzy zaprezentowali istotne problemy społeczne i możliwe metody radzenia sobie z nimi w skali lokalnej i regionalnej.



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-690-1



9 788379 696901